

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2328/05-06號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會 特別會議紀要

日期：2006年4月27日(星期四)
時間：上午9時
地點：立法會大樓會議室A

出席委員：呂明華議員, SBS, JP (主席)
田北俊議員, GBS, JP
何俊仁議員
何鍾泰議員, S.B.St.J., JP
李國寶議員, GBS, JP
吳靄儀議員
周梁淑怡議員, GBS, JP
張文光議員
楊孝華議員, SBS, JP
楊森議員
劉江華議員, JP
劉慧卿議員, JP
蔡素玉議員, JP
李鳳英議員, BBS, JP
余若薇議員, SC, JP
梁國雄議員
黃定光議員, BBS
湯家驊議員, SC
詹培忠議員
劉秀成議員, SBS, JP
譚香文議員

缺席委員：曾鈺成議員, GBS, JP (副主席)
李卓人議員
李柱銘議員, SC, JP
陳智思議員, JP
陳鑑林議員, SBS, JP

梁劉柔芬議員, SBS, JP
梁耀忠議員
黃宜弘議員, GBS
黃容根議員, JP
劉千石議員, JP
劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
劉健儀議員, GBS, JP
霍震霆議員, GBS, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
石禮謙議員, JP
李永達議員
林偉強議員, BBS, JP
馬力議員, GBS, JP
梁家傑議員, SC
郭家麒議員
張超雄議員
張學明議員, SBS, JP
鄭志堅議員

出席公職人員： 議程第I項

政制事務局局長
林瑞麟先生

民政事務局局長
何志平醫生

民政事務局常任秘書長
林鄭月娥女士

政制事務局副秘書長
黎以德先生

民政事務總署署長
陳甘美華女士

康樂及文化事務署署長
王倩儀女士

列席秘書：總議會秘書(2)3
馬朱雪履女士

列席職員：高級助理法律顧問2
張炳鑫先生

高級議會秘書(2)4
周封美君女士

議會事務助理(2)3
曾盧鳳儀女士

經辦人／部門

I. 區議會角色、職能及組成的檢討

(有關“區議會角色、職能及組成的檢討”的諮詢文件

有關“加強地區工作，提升區會功能”的小冊子

立法會 CB(2)1863/05-06(01)號文件 —— 有關“區議會角色、職能及組成的檢討”的文件

立法會 CB(2)1863/05-06(02)號文件 —— 有關“區議會檢討”的電腦投影片簡介資料)

政制事務局局長及民政事務局局長向委員簡介區議會檢討的背景，以及有關“區議會角色、職能及組成的檢討”的諮詢文件(下稱“諮詢文件”)的目的。概而言之，諮詢文件建議讓各個區議會在負責部門的現行法定權力和政府人事編制和財政調撥的框架內，管理圖書館、社區會堂、休憩場地、體育場所和游泳池，就如行政長官2005至06年施政報告所公布的一樣。諮詢文件亦就一些與區議會選舉有關的事宜及區議會的組成，徵詢公眾的意見。就諮詢文件進行的公眾諮詢將於2006年7月31日結束。

2. 民政事務局常任秘書長借助電腦投影片設施，簡介此項檢討的背景和範圍，以及諮詢文件所載的主要建議。

區議會的角色和職能

3. 湯家驊議員表示，政府當局未有在諮詢文件內界定區議會議員(下稱“區議員”)的角色。儘管《基本法》第九十七條訂明，區域組織不得為政權性組織，但他認為此項條文所指的只是一個獨立的政治實體，並非區議員的政治權力。在管理地區事務方面，政府當局應向區議員下放實權。

4. 劉慧卿議員表示，如政府當局打算培育政治人才，便應讓區議員參與公共行政，藉以提升他們的行政及管理技巧。她詢問，諮詢文件所載列的建議方案如何

能達到這個目標。她又詢問會否修訂本地法例，藉此向區議會下放更多權力。

5. 政制事務局局長回應時表示，《基本法》第九十七條訂明，區域組織接受政府就地區管理和其他事務的諮詢。《基本法》第九十八條進一步訂明，區域組織的職權和組成方法由法律規定。諮詢文件建議讓區議會在《基本法》所訂的政制架構內，並在符合《區議會條例》和其他相關法例中規管這些設施管理事宜的條文的情況下，更積極參與管理部分地區設施。鑒於有關建議會對部門的運作帶來很大影響，政府當局認為審慎的做法是先以試驗計劃的方式實行這些建議。視乎試驗計劃的結果，政府當局會敲定建議，以及檢討現行法例是否足以落實該等建議。

6. 政制事務局局長又表示，加強區議員角色及職能的建議方案有助培育政治人才。其中一項建議是在每個區議會轄下設立地區設施管理委員會，負責督導和監察地區設施的管理工作，而此項建議會讓區議員有機會積極參與管理部分地區設施。加入地區設施管理委員會的區議員，在地方行政方面會取得寶貴的經驗，因為他們會 ——

- (a) 考慮是否通過關乎地區設施的運作、管理和維修的建議；
- (b) 提出或通過有關利用這些設施推行計劃和活動的建議；及
- (c) 按所得的資源為改善現有設施或建造新設施的工程釐定緩急次序。

7. 民政事務局常任秘書長補充，區議員瞭解地區設施的運作及區內居民的需要。該項建議讓區議員能夠積極參與管理的，不只是地區設施的“硬件”，還有附帶的“軟件”，包括推廣或善用這些設施，以便達致更遠大的社會目標。

8. 楊孝華議員詢問，擬設的地區設施管理委員會與每個區議會轄下的其他委員會有何分別。

9. 民政事務局常任秘書長解釋，地區設施管理委員會的運作及組成基本上與區議會轄下其他委員會相同。區議員可自由加入區內的地區設施管理委員會，成員人數並無限制。然而，因應地區設施管理委員會的成

立，當局會要求各區議會考慮是否需要理順區議會轄下的其他委員會。

10. 何俊仁議員表示，政府當局未有恪守承諾，沒有把兩個前市政局的部分職權轉移給區議會。他認為，區議會應作出政策決定，而非參與管理設施。何議員又表示，根據諮詢文件第2.6(b)段，有關部門須盡可能根據區議會在管理地區設施方面所作的決定行事，但這些決定必須符合多項條件，其中包括不得偏離政府現行的員工和資源管理政策。他關注到，區議會可否就一些可能會對資源帶來影響的事宜(例如延長地區設施的開放時間)作出決定。

11. 何議員指出，兩個前市政局的決定由有關的政府部門(即兩個前市政局的執行部門)執行。他關注到，有關部門會否妥善執行區議會在管理地區設施方面作出的決定。他又關注到，在建議安排下，有關部門的人員對統屬關係會否感到混淆，即他們應向區議會還是負責部門負責。

12. 民政事務局常任秘書長回應時表示，有關部門在履行職務時不能偏離現行的政府政策。舉例而言，該等部門須遵從政府在採購、費用和收費方面的政策。民政事務局常任秘書長提到延長部分地區設施開放時間的例子。她解釋，如有關的區議會深信應實施某項建議，以應付區內的需要，有關部門有責任評估該項建議的財政影響，以及所需的額外資源(如有的話)可否由該部門或有關的區議會提供。

13. 對於政府當局未有恪守前政制事務局局長有關把兩個前市政局部分職權轉移給區議會的承諾，楊森議員表示遺憾。他認為，區議會應擁有財政管理、人員編制及制訂政策方面的權力。任何沒有賦予區議會此等權力的建議，都毫無意義。

14. 政制事務局局長並不同意政府當局沒有恪守承諾的說法。就此，他引述前政制事務局局長在1999年12月2日立法會會議上，在《提供市政服務(重組)條例草案》進行二讀辯論期間所發表的以下言論——

“在昨天的辯論，有議員提到我們可否考慮將區議會的層次繼續深化和加強其功能。我只可以說，我們不排除有此可能性，但我不能說現在政府對於這方面有任何積極的看法，亦不能說政府為此訂出任何時間表。但我可以在此向各位議員保證，這是一個我們會繼續考慮的課

題。大家也明白這是一個階段，是我們起步的第一點，但在這個階段，我們須以多少時間來過渡？在此我不能很實在的向各位議員作出交代，但我希望各位議員也明白，在政制發展的過程中，我們是有先後次序的，我們必須先處理一些比較重要的事情。我在此再次表明，對於這問題，我們沒有說不會予以考慮，我們是會於稍後作出考慮的。”

15. 政制事務局局長又表示，當局會把用來推行各項計劃及社區參與計劃的區議會撥款額增至每年3億元，以及就小型工程設立一項每年撥款額為3億元的專用基本工程撥款，以支援區議會參與管理地區設施的工作。區議會有權釐定這些工程的緩急次序，然後把商定的次序告知有關部門。有關的部門須在其法定權力和政府的人事編制和財政調撥的框架內管理地區設施。按照現行的做法，政府當局會就有關地區管理的政策諮詢區議會。然而，人事管理的權力仍然由有關部門掌管。

政府當局與區議會在管理地區設施方面的關係

16. 委員察悉，諮詢文件建議讓區議會參與管理5類地區設施，即圖書館、社區會堂、休憩場地、體育場所和游泳池(包括泳灘)。目前，在這5類地區設施當中，社區會堂由民政事務總署管理，其餘的設施則由康樂及文化事務署(下稱“康文署”)管理。

17. 何俊仁議員詢問，文娛中心為何不在區議會可負責管理的地區設施之列。民政事務局局長解釋，康樂及文化設施可以是地區性或全港性的，而賦權區議會的範圍只涵蓋地區設施。諮詢文件建議，除了那些在規劃和運作上屬區域性或全港性的設施外，所有地區設施都應由地區設施管理委員會參與管理。地區性設施包括地區圖書館、游泳池、公園、鄰舍休憩用地、休憩處、室內運動場及運動場。康文署管轄的全港性設施包括香港大會堂、香港中央圖書館、博物館及文娛中心。

18. 蔡素玉議員詢問，在管理地區設施方面，民政事務總署及康文署會否繼續向區議會提供行政支援。民政事務局常任秘書長回應時給予肯定的答案。

19. 劉慧卿議員表示，部門首長目前擁有地方行政的實權。她詢問，當局會如何化解部門首長及區議員的意見分歧。她又詢問，民政事務專員、部門首長及區議員之間的職責如何劃分。

20. 何俊仁議員詢問，成立由民政事務局局長或民政事務局常任秘書長擔任主席的地方行政督導委員會(下稱“督導委員會”)，是否旨在化解區議會與負責部門之間的糾紛。

21. 劉江華議員表示，區議會的任何改革，都應以迅速回應居民的訴求為目的。他關注到，督導委員會是新一個層次的委員會，會否進一步延誤提供地區設施和服務的時間。他認為，督導委員會就處理轉介個案所需的時間作出服務承諾，是有用的做法。他表示，為了與其他機構建立夥伴關係，為區內人士推行各項計劃，當局或有必要給予民政事務專員更多權力，讓他們就財政事宜作出決定。他又詢問，除了民政事務專員外，其他高層人員會否直接參與具爭議性的地區問題。

22. 民政事務局局長表示，政府當局日後會分3個層次處理地區事務，以加強與區議會之間的溝通。在首個層次上，各民政事務專員作為政府在地區層面的代表，會繼續擔任有關地區管理委員會的主席。各部門可以在地區管理委員會中共同商討地區事務，並統籌在區內提供公共服務和設施的事宜，以確保能適時回應區內居民的需要。目前，一些未能在地區管理委員會解決的問題，會由民政事務總署與有關部門的高層首長級人員跟進。日後，這些事宜會轉介到第二個層次(即督導委員會)處理。督導委員會將由民政事務局局長或民政事務局常任秘書長擔任主席，各有關部門的首長會出席該委員會的會議。各部門的最高層管理人員可以在督導委員會中，就共同關注的事項交換意見，以及解決需要不同部門攜手處理的地區管理問題，並制訂策略，向民政事務專員和地區管理委員會提供指引，以加強地區工作。此外，區議會／地區設施管理委員會如不滿有關部門就地區設施管理事宜所作的回應，亦可提請督導委員會處理。遇有督導委員會無法解決的重大事宜，民政事務局局長／民政事務局常任秘書長會把有關事宜提升至最高層次(即由政務司司長和財政司司長共同擔任主席的政策委員會)處理。

23. 民政事務局局長又表示，日後，與公眾有直接接觸的部門首長將須每兩至三個月出席區議會會議一次，以確保他們更瞭解區議員對他們職權範圍內的事務的看法。此外，當局亦建議行政長官主持地方行政周年高峯會議，以加強政府最高層人員與區議會之間的溝通。關於加強地區夥伴關係的事宜，民政事務局局長表示，隨着用來推展社區參與計劃的區議會撥款有所增加，而區議會在管理地區設施方面又有更大的參與，當

局鼓勵區議會發揮更積極的作用，主動尋求與其他機構和界別合作，協力籌辦計劃，以滿足區內居民的需要。

24. 湯家驊議員表示，區議員對他們的工作經常感到灰心無助，因為政府當局並不重視他們的意見。他認為，政府內部應培養一種文化，以致區議員的意見得到尊重及重視。否則，政治人才對參與區議會工作會望而卻步。

25. 民政事務局常任秘書長表示，政府當局會加強與區議會的溝通。一些部門首長已積極回應要求他們出席區議會會議的建議。此外，政務司司長會致函主要官員、常任秘書長及部門首長，提醒他們尊重區議員的意見。

26. 政制事務局局長表示，諮詢文件提出的建議，旨在推行行政長官2005至06年施政報告中有關加強區議員角色及職能的政策，以及設立機制吸納區議員就地區管理事宜提出的意見。

為區議會提供的撥款

環境改善及社區參與計劃

27. 楊孝華議員察悉，當局為2006至07年度用來推行環境改善計劃和社區參與計劃各項活動和計劃的區議會撥款預留了1.735億元，並建議把撥款額增至3億元，以涵蓋利用康體設施進行的活動和計劃。他詢問，該筆撥款會如何在18個區議會之間分配。

28. 民政事務局常任秘書長表示，目前，當局都有向每個區議會提供撥款，讓其按照地區特色和需要進行社區參與計劃和小型環境改善工程。撥款的一小部分會由民政事務總署以儲備形式中央保管，以作不同用途，例如推行清潔香港運動一類的活動。民政事務局常任秘書長補充，有多種方法分配該3億元。舉例而言，可按客觀準則(例如人口、地區面積、區內地區設施的數目)分配，或可把部分撥款分配予個別區議會，讓其進行規模較小的工程計劃，而其餘的款項則由民政事務總署中央保管，以供進行規模較大的工程計劃(例如耗資超過500萬元的工程計劃)。上述所有方案都可以研究，政府當局樂意聽取區議員就應如何分配該3億元的事宜提出的意見。

地區小型工程

29. 劉秀成議員指出，每個地區各有特色。他詢問，當局會否賦權各區議會規劃及設計區內的小型工程。

30. 蔡素玉議員詢問，各區議會在擬議安排下可否享有財政自主權，以提出進行一些區內居民長久以來一直要求當局進行的小型工程。

31. 民政事務局局長及民政事務局常任秘書長作出下列回應——

(a) 耗資超過1,500萬元的地區工程計劃，仍須由立法會審批。根據既定的做法，政府當局為工務小組委員會和財務委員會擬備的文件，會有一段列明有關區議會對建議工程計劃的立場。

(b) 目前，區議會可自行決定進行耗資不超過60萬元的小型環境改善計劃。當局建議，區議會日後可提出進行耗資不超過1,500萬元的工程計劃，並釐定該等擬議工程計劃的緩急次序，所需開支由一個專用的基本工程整體撥款支付。有關部門會負責落實這些計劃。至於區議會可否參與設計和推行有關工程計劃，政府當局對此持開放態度，並歡迎區議員參與。然而，至今所得的諮詢結果顯示，區議員的意見分歧。

32. 劉江華議員關注到，當局建議每年為該專用基本工程整體撥款提供的3億元撥款是否足夠，當局又基於甚麼準則釐定這個款額。他要求政府當局就每個地區現時尚未進行的小型工程及所涉的建設費用提供分項數字。民政事務局局長答允以書面作出回應。

(會後補註：政府當局的回應已於2006年5月13日隨立法會CB(2)2009/05-06(01)號文件送交委員。)

33. 何鍾泰議員提出兩點。他表示，兩個前市政局遺留下來的工程計劃有169項。根據報章的報道，這些工程計劃所涉費用的總額約為200億元。他認為，每年為推行地區工程計劃而提供的3億元撥款並不足夠。何議員又表示，小型工程目前由工務部門或民政事務總署委託的承辦商進行。他關注到，在加強區議會提出及進行地區小型工程的角色後，當局會否在設計、招標及監督有關

工程計劃方面，為各個區議會提供足夠的技術及專業支援。

34. 民政事務局常任秘書長澄清，何議員提及的169項兩個前市政局遺留下來的康樂及文化設施工程計劃，規模遠較每年由3億元撥款支付的小型工程龐大，兩者不可混為一談。她表示，根據現行安排，由區議會提出和進行的小型工程都面對一個問題，就是缺乏專業部門的支援，及／或無法取得資源進行日後的管理和維修工作。根據建議安排，有關的部門(即民政事務總署和康文署)會負責這些計劃的管理和維修工作。當局會為該等部門提供額外撥款，以支付這些工作所涉及的運作開支。民政事務局局長補充，由於有關建議會以試驗計劃的方式先行在數區推行，政府當局在適當時候可檢討有關撥款是否足夠。

35. 關於何議員提出的第二點，政府當局應他的要求，答允提供書面回應，以闡明建議的新安排。

(會後補註：政府當局的回應已於2006年5月13日隨立法會CB(2)2009/05-06(01)號文件送交委員。)

區議會的組成 —— 委任議席和當然議席

36. 湯家驊議員、劉慧卿議員及楊森議員表示，當局應取消區議會的委任議席和當然議席。他們詢問，在現時進行的諮詢工作中，區議會的委任議席和當然議席是否其中一項須予檢討的問題。政制事務局局長表示，政府當局會繼續聽取公眾就區議會的組成提出的意見。

II. 其他事項

37. 劉慧卿議員建議在2005年5月15日舉行的下次事務委員會例會上，進一步討論區議會的檢討。委員表示同意。

38. 會議於上午10時40分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年6月9日